

Marek ŻMIGRODZKI

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Jerzy SZUKALSKI

Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Komunikacji Społecznej
w Chełmie

Pozycja ustrojowa Parlamentu Gruzji w latach 1990–2013

Streszczenie: W artykule omówiono zarys problematyki gruzińskiego parlamentaryzmu, ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonowania Parlamentu Gruzji w okresie między 1990 i 2013 rokiem. Autorzy na podstawie zapisów Konstytucji z 1995 roku oraz innych ustaw przedstawili pozycję ustrojową gruzińskiego parlamentu. Nakreślili zasady systemowe i suwerena, omówili kompetencje poszczególnych organów państwa, relacje między prezydentem a rządem, zasady funkcjonowania i całą organizację procesu prawodawczego. Podsumowując należy podkreślić, że pozycja ustrojowa gruzińskiego parlamentu w omawianym okresie jest podobna do funkcjonowania parlamentu w klasycznym systemie prezydenckim.

Słowa kluczowe: Gruzja, system polityczny, parlament.

Wprowadzenie

Dzieje parlamentaryzmu w Gruzji mają nieodległą historię, bowiem państwo to aż do jego aneksji przez Rosję na początku XIX w. było monarchią, w której nie było żadnych organów przedstawicielskich (Baranowski, Baranowski, 1987, s. 53–54, 64)¹. Włączenie Gruzji do Rosji oznaczało kontynuację monarchii i to w wydaniu absolutnym. Pierwszy

¹ Raczej nie można za taki organ uznać istniejącej w średniowiecznej Gruzji rady królewskiej, tzw. darbazi, w skład której wchodziło jedynie wąskie grono możnowładców i zamożnego mieszczaństwa. Pozycja rady i jej kompetencje zależały właściwie od autorytetu i woli poszczególnych władców gruzińskich. Do 1184 r., tzn. rozpoczęcia panowania przez królową Tamarę, kompetencje rady były znikome. W pierwszych latach rządów królowej zostały one przejściowo znacznie rozszerzone i najważniejsze decyzje państwowe wymagały akceptacji ze strony rady.

parlament rosyjski pod nazwą Dumy Państwowej powstał dopiero wiosną 1906 r. Gruzja otrzymała w nim 8 mandatów, zachowując je także w I Dumie. W wyborach do III Dumy, które odbyły się jesienią 1907 r. Gruzja otrzymała już tylko 3 mandaty (Baranowski, Baranowski, 1987, s. 194; Szczaniecki, 2001, s. 488–489; Bazyłow, 1983, s. 442)².

Kłęska Rosji w I wojnie światowej oraz dwie rewolucje w tym kraju – lutowa i październikowa 1917 r. dały Gruzinom możliwość budowy własnego niepodległego bytu państwowego i rozwoju rodzimego parlamentaryzmu. Pierwszy gruziński parlament ukonstytuował się w dniu 25 listopada 1917 r. Była to Rada Narodowa Gruzji, która skupiła przedstawicieli głównych gruzińskich partii politycznych. W końcu stycznia 1918 r. powstał też Sejm Zakaukaski, jako władza ustawodawcza luźnego tworu państwowego – Federacyjnej Zakaukaskiej Republiki Demokratycznej (dalej: FZRD), obejmującej Gruzję, Armenię i Azerbejdżan. Przewodniczącym Sejmu Zakaukaskiego został Gruzin Nikołoz Czcheidze, a gruzińscy mienszewicy zdobyli w 112-miejscowym parlamencie 32 mandaty. Jednak Sejm ten przetrwał zaledwie 4 miesiące, bowiem w poszczególnych częściach FZRD przeważały interesy narodowe. W dniu 26 maja 1918 r. Rada Narodowa Gruzji jednomyślnie przyjęła „Akt Niepodległości” Gruzjińskiej Republiki Demokratycznej, w którym m.in. określono naród jako źródło praw zwierzchnich oraz kierowniczą rolę Rady do czasu zwołania Konstytuanty (Materski, 1994, s. 29, 38, 52; Furier, 2000, s. 91–94).

W lutym 1919 r. odbyły się w Gruzji wybory parlamentarne według pięcioprzymiotnikowej ordynacji wyborczej. W wyborach uczestniczyło 65% uprawnionych do głosowania, co świadczyło o wysokim poziomie zaangażowania obywatelskiego w procesie demokratycznych przemian w republice. W 130-miejscowym Zgromadzeniu Ustawodawczym mienszewicy uzyskali 109 mandatów, Narodowo-Demokratyczna Partia Gruzji i Gruzjińska Partia Socjalistów-Federalistów po 8 i eserowcy – 5. Przewodniczącym parlamentu został Nikołoz Czcheidze. Nowy parlament rozpoczął pracę w dniu 12 marca 1919 r. Potwierdził on „Akt Niepodległości” Gruzji. W praktyce życia politycznego w republice

² Zmniejszenie liczby mandatów w wyborach do III Dumy było następstwem dekretu cara Mikołaja II z 16 czerwca 1906 r., rozwiązującego II Dumę i wprowadzającego nową ordynację wyborczą. Dekret ten ograniczył liczbę posłów z Kaukazu z 25 do 10, z Królestwa Polskiego z 37 do 14, a narody Azji Środkowej i ludy koczownicze pozbawiał zupełnie praw wyborczych.

uksztaltował się parlamentarny system rządów i Zgromadzenie Ustawodawcze usytuowało się najwyżej w hierarchii organów władzy państwowej (Furier, 2000, s. 100–101). Konstytucja z 21 lutego 1921 r. usankcjonowała istniejący model rządów. Według Konstytucji władzę ustawodawczą miał sprawować jednoizbowy Parlament, który tworzyło 120 członków wybieranych na trzyletnią kadencję. Parlamentowi powierzono funkcje: ustrojodawczą, ustawodawczą, kontrolną i kreacyjną (*Constitution*, 1921)³. Pozycje ustrojową legislatury podnosił niewątpliwie brak instytucji głowy państwa, nieprzewidzianej w gruzińskiej Konstytucji. Najwyższym organem władzy wykonawczej bowiem miał być szef rządu, wybierany przez Parlament i tylko na roczną kadencję (*Constitution*, 1921, art. 66–70).

Inwazja wojsk bolszewickich na Gruzję w lutym 1921 zakończyła w następnym miesiącu istnienie niepodległej Gruzji i możliwości rozwoju własnego parlamentaryzmu, opartego na demokratycznych kanonach. Najwyższe władze państwowe i parlamentarzyści udali się w większości na emigrację, głównie do Turcji i Francji. W Paryżu przez następne kilkanaście lat działało jeszcze Prezydium Parlamentu Gruzji. W nowej rzeczywistości politycznej Gruzja razem z Armenią i Azerbejdżanem została włączona w marcu 1922 r. do Zakaukaskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (dalej: ZFSRR), a następnie w grudniu 1936 r. uzyskała ona status republiki związkowej jako Gruzińska Socjalistyczna Republika Radziecka (Materski, 1994, s. 227; Materski, 2000, s. 158). W okresie istnienia Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (dalej: ZSRR) organem władzy ustawodawczej w ZFSRR, a także w skali całej Federacji był początkowo Zjazd Rad, a następnie od 1936 r. Rada Najwyższa o czteroletniej kadencji (Szymczak, 1978, s. 202–204, 232–234; Stalin, 1945, s. 31; *Konstitucija*, 1937; *Konstytucja*, 1977, s. 100)⁴. Rada Najwyższa Gruzińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (dalej: GSRR) była parlamentem jednoizbowym, zaś analogiczny organ ZSRR

³ Regulacje dotyczące Parlamentu zawierał rozdział IV (art. 46–65) Konstytucji Gruzji z 21 lutego 1921 r. Kluczowe znaczenie dla omawianej materii miały: art. 46 określający pozycję ustrojową Parlamentu i art. 54, w którym wyszczególniono jego kompetencje.

⁴ Nazwa „Rady Najwyższej” pojawiła się po raz pierwszy w Konstytucji ZSRR z 5 grudnia 1936 r. i będącej jej odwzorowaniem Konstytucji GSRR z 13 lutego 1937 r. Następnie nazwę tę utrzymała Konstytucja ZSRR z 7 października 1977 r. i Konstytucja GSRR z 14 kwietnia 1978 r. Oficjalnie Rada Najwyższa była określona jako najwyższy organ władzy państwowej GSRR, pełniąc nie tylko funkcje ustawodawcze, bowiem w systemie radzieckim nie było właściwie klasycznego trójpodziału władzy.

składał się z Rady Związku, do której deputowani byli wybierani proporcjonalnie do liczby ludności i Rady Narodowości, złożonej z równej liczby deputowanych reprezentujących poszczególne podmioty Federacji, tzn. z republik związkowych po 32, republik autonomicznych po 11 oraz obwodów po 5 i okręgów autonomicznych po 1 (*Konstytucja*, 1977, art. 110). Konstytucja GSRR z 14 kwietnia 1978 r. wydłużyła kadencję Rady Najwyższej do 5 lat i określiła jej skład na 440 deputowanych (*Konstytucja*, 1978, art. 105). Należy podkreślić, że Zjazd Rad ZFSRR i Rada Najwyższa GSRR były organami fasadowymi, poddanymi wpływom politycznym i ideologicznym federalnego centrum. Same wybory do nich i rzeczywisty status deputowanego nie miały nic wspólnego z zasadami demokracji.

W niniejszym artykule zostanie omówiona pozycja ustrojowa Parlamentu Gruzji w pierwszych dwóch dekadach niepodległego bytu państwowego republiki, przy czym przyjęto, że cezurą zamykającą będą wybory prezydenckie, które odbyły się w tym kraju 27 października 2013 r. Poza wymiarem faktograficznym w opracowaniu poddano analizie te elementy i czynniki, które decydowały o pozycji ustrojowej gruzińskiej legislatywy, a przede wszystkim jej relacje z prezydentem i rządem, sposób funkcjonowania, organizację wewnętrzną oraz kompetencje.

Zarys rozwoju instytucji Parlamentu Gruzji w latach 1990–2013

Pierestrojka i rozpad Związku Radzieckiego umożliwiły Gruzji po prawie siedemdziesięciu latach istnienia w ramach państwa totalitarnego drogę do odbudowy własnej państwowości i demokratycznych przemian w rozwoju parlamentaryzmu. Pierwsze zmiany nastąpiły w listopadzie 1989 r. w wyniku kolejnych ustaw uchwalonych przez Radę Najwyższą GSRR, które nowelizowały konstytucję z 1978 r. Postanowiono, że Gruzja ma prawo do samodzielnego decydowania w sprawie ewentualnego wystąpienia z ZSRR, a Rada Najwyższa Republiki ma prawo zawieszania aktów prawnych ZSRR, które uzna za nie odpowiadające interesom narodowym Gruzji. Zmieniono także ordynację wyborczą, pozostawiając okręgi jednomandatowe, ale bez limitowania liczby kandydatów, wysuwanych przez partie polityczne i organizacje społeczne. Kolejnym krokiem było wypowiedzenie przez Radę Najwyższą GSRR w dniu 9 marca 1990 r. umowy o utworzeniu ZSRR z grudnia 1922 r. oraz przyjęcie deklaracji suwerenności państwowej.

W dniu 28 października 1990 r. pod naciskiem masowych protestów społecznych odbyły się pierwsze faktycznie wolne i demokratyczne wybory parlamentarne do Rady Najwyższej GSRR, które wygrała koalicja partii opozycyjnych Okrągły Stół – Wolna Gruzja z jej liderem Zwiadem Gamsachurdia, zdobywając 54% głosów. Frekwencja wyborcza wyniosła 70%, co dało 2,4 mln głosów na 3,4 mln uprawnionych do głosowania. Część partii opozycyjnych przeprowadziła jednak wkrótce kolejne wybory, powołując Kongres Narodowy Gruzji – ciało pazakonstytucyjne, demonstracyjnie dublujące Radę Najwyższą. W dniu 14 listopada 1990 r. Rada Najwyższa Gruzji przyjęła uchwałę o zmianie nazwy państwa na „Republika Gruzji”. Zmieniono także nazwę Rady Najwyższej na Parlament Republiki Gruzji. Tego samego dnia Gamsachurdia został wybrany Przewodniczącym Parlamentu Gruzji. Referendum w sprawie przywrócenia niepodległości, przeprowadzone 31 marca 1991 r. potwierdziło wolnościowe aspiracje Gruzinów. Formalne proklamowanie niepodległości odbyło się 9 kwietnia 1991 r. (Materski, 2000, s. 225–234, 239; Postanowienie, 1990, s. 20–22; *Akt*, 1991, s. 44–46).

W dniu 14 kwietnia 1991 r. dokonano kolejnej nowelizacji Konstytucji z 1978 r., wprowadzając urząd Prezydenta Gruzji. W ustawie konstytucyjnej znalazły się również istotne regulacje dotyczące Rządu Gruzji, co ostatecznie zakończyło etap odejścia od radzieckiej spuścizny systemu jednolitości władzy na rzecz wprowadzenia podziału władzy na: ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą oraz przyporządkowaniu jej konkretnym organom władzy państwowej (Zakon, 1991, s. 46–50).

W maju Zwiad Gamsachurdia został wybrany na Prezydenta Gruzji, zaś na zwolnione stanowisko Przewodniczącego Parlamentu – Akaki Asatiani – lider Związku Gruzińskich Tradycjonalistów. Jednak w wyniku ostrych konfliktów Gamsachurdia z opozycją w kraju doszło do puczu we wrześniu 1991 r. i następnie długotrwałej wojny domowej. Prezydent był zmuszony już w styczniu 1992 r. do opuszczenia Gruzji i udania się do sąsiedniej Republiki Czeczenii, która cieszyła się wówczas faktyczną niezależnością od Rosji jako jedyna z republik autonomicznych byłego ZSRR. W Czeczenii znalazł schronienie także niemal pełny skład Parlamentu Gruzji. Trudności wewnętrzne pogłębiały kolejne wystąpienia separatystów w Abchazji i Południowej Osetii, umiejętnie podsycane przez Moskwę. W zaistniałej sytuacji opozycjoniści utworzyli Radę Wojskową, która w marcu 1992 r. powołała Radę Państwa jako tymczasowy parlament. Jej przewodniczącym został Eduard Szewardnadze. W październiku 1992 r. przeprowadzono wybory parlamentarne w oparciu o przepisy

przywróconej 21 lutego tegoż roku Konstytucji Gruzji z 1921 r. W wyborach tych zrezygnowano z progu wyborczego. Najwięcej mandatów zdobyli kandydaci niezależni i blok Szewardnadzego „Pokój” – 20,38% głosów. Nowo wybrany 150-osobowy parlament 6 listopada 1992 r. zlikwidował urząd Prezydenta Gruzji, przekazując funkcje głowy państwa swojemu Przewodniczącemu. W ten sposób parlament uzyskał niewątpliwie wiodącą pozycję ustrojową w systemie organów państwowych Gruzji.

W okresie od lutego 1993 r. do lipca 1995 r. powołana przez Parlament Komisja Konstytucyjna opracowała projekt nowej Konstytucji, która została uchwalona zdecydowaną przewagą głosów w dniu 24 sierpnia 1995 r. Konstytucja przywróciła urząd prezydenta, nadając mu silną pozycję ustrojową, co z kolei osłabiło rolę Parlamentu, a zwłaszcza jego Przewodniczącego. W rękach Prezydenta, będącego jednocześnie głową państwa i zwierzchnikiem rządu skupiła się władza wykonawcza. Konstytucja wprowadziła dwuizbowy Parlament z zastrzeżeniem, że jego realizacja nastąpi po uporaniu się z problemem separatyzmu. Zwiększono liczbę członków parlamentu do 225, z czego według nowej ordynacji wyborczej 150 miało być wybieranych w okręgach wielomandatowych, a 75 w okręgach jednomandatowych. Przywrócono także próg wyborczy, który wyniósł 5%. Nowa Konstytucja utorowała drogę do wykształcenia się w Gruzji systemu rządów prezydenckich (Materski, 2000, s. 235–278).

W przeprowadzonych po raz pierwszy jednocześnie wyborach parlamentarnych i prezydenckich w dniu 5 listopada 1995 r. wzięło udział 64,24% uprawnionych do głosowania. Spośród 54 partii i bloków wyborczych wymagany próg zaporowy przekroczyły jedynie 3 ugrupowania. Najwięcej głosów uzyskał popierający Szewardnadzego blok Związek Obywatelski Gruzji – 23,71%. Sam Szewardnadze odniósł zdecydowane zwycięstwo w rywalizacji o stanowisko głowy państwa, zdobywając 74,32% głosów. Nowym Przewodniczącym Parlamentu został Zurab Żwania, zaś jednym z trzech wiceprzewodniczących lider abchaskich deputowanych – Wachtang Kołbaja (Materski, 2000, s. 278–281; Baluk, Tarchan-Mourawi, 2007, s. 151; Furier, 2000, s. 216–228).

W kolejnych wyborach parlamentarnych, które odbyły się w październiku i listopadzie 1999 r. uczestniczyło 68% uprawnionych do głosowania. Przed wyborami podniesiono próg zaporowy na 7%. Najlepszy wynik uzyskał Związek Obywatelski Gruzji, zdobywając 41,85% głosów, co pozwoliło zachować obozowi prezydenckiemu większość parlamentarną (189 mandatów w 235-osobowym Parlamencie). Opozycyjny blok wyborczy Związek Demokratycznego Odrodzenia Gruzji uzyskał 26%

głosów. Przewodniczącym Parlamentu został ponownie Zurab Żwania. Wybory prezydenckie z 9 kwietnia 2000 r. potwierdziły poparcie dla dotychczasowego Prezydenta Gruzji – Szewardnadze uzyskał bowiem 80,52% głosów (Rocznik, 2000, s. 190–191; Rocznik, 2001, s. 434; Baluk, Tarchan-Mourawi, 2007, s. 152). Jednak w obozie zwolenników prezydenta w następnych latach wyrosła opozycja na czele z Zurabem Żwanią i Micheilem Saakaszwilim. Szewardnadzemu zarzucano autorytaryzm i korupcję. Do tego doszły fałszerstwa w wyborach parlamentarnych, które odbyły się 2 listopada 2003 r. (Trzaskowski, 2009, s. 47–48, 52–53; Kozłowski, 2011, s. 67–75). W wyborach tych przy 73% frekwencji zwycięstwo odniósł proprezydencki blok „Za Nową Gruzję”. Opozycja i obserwatorzy międzynarodowi wskazali na liczne nieprawidłowości i fałszerstwa wyborcze. Stały się one powodem do narastających protestów społecznych, które w dniach 22–23 listopada 2003 r. zakończyły się pokojowym zamachem stanu, określanym jako „rewolucja róż”. Eduard Szewardnadze został zmuszony do ustąpienia, a funkcję głowy państwa do czasu nowej elekcji objęła Przewodnicząca Parlamentu Nino Burdżanadze. W przedterminowych wyborach prezydenckich, które odbyły się w dniu 4 stycznia 2004 r. wygrał lider opozycji Micheil Saakaszwili, zdobywając 96,24% głosów. Z kolei w powtórzonych wyborach parlamentarnych przeprowadzonych 28 marca 2004 r. próg wyborczy przekroczyły tylko dwa bloki: Ruch Narodowy-Demokraci z 66,24% poparciem i Nowa Prawica-Przemysłowcy, która uzyskała 7,56% głosów. Obóz prezydencki zdobył większość parlamentarną (Rocznik, 2004, s. 234, 426).

W okresie prezydentury Saakaszwilego rozpoczętej pod hasłami sanacji państwa oraz demokratyzacji systemu politycznego nastąpiło dalsze umacnianie pozycji głowy państwa. Odbywało się to przede wszystkim w drodze budowy własnego zaplecza politycznego, obsady stanowisk państwowych i zmian legislacyjnych. Ważnym instrumentem oddziaływania Prezydenta wobec legislatury i w efekcie ograniczania jej pozycji ustrojowej była przyznane głowie państwa na mocy ustawy organicznej nr 3272 z 6 lutego 2004 r. możliwość rozwiązywania izby po wyczerpaniu procedury powołania rządu oraz w przypadku zastosowania przez Parlament ponownego wotum nieufności wobec rządu. Reelekcja Saakaszwilego z wynikiem 53,38% głosów poparcia w przedterminowych wyborach prezydenckich 5 stycznia 2008 r. pozwoliły na kontynuowanie obranego kursu. Wykorzystanie aparatu państwowego było widoczne w wyborach parlamentarnych, które odbyły się 21 maja 2008 r. (Matusiak, 2012, s. 19–24). Wybory te były przeprowadzone w systemie mieszanym pro-

porcjonalno-większościowym według zmienionej i przyjętej w marcu 2008 r. ordynacji wyborczej. Połowa deputowanych do 150-osobowego Parlamentu została wybrana w systemie proporcjonalnym, zaś 75 deputowanych w jednomandatowych okręgach wyborczych. Próg wyborczy został obniżony z 7% na 5%. W wyborach uczestniczyło 56,07% uprawnionych do głosowania. Najwięcej głosów uzyskał Zjednoczony Ruch Narodowy (dalej: ZRN) – 59,18%, co oznaczało zdobycie 119 mandatów w Parlamencie. Próg wyborczy przekroczyły jeszcze: Zjednoczona Opozycja z wynikiem 17,73%, Partia Chrześcijańsko-Demokratyczna – 8,66% i Partia Pracy – 6% (Rocznik, 2008, s. 379; Bartuzi, 2008). Stanowisko Przewodniczącego Parlamentu zachowała Nino Burdżanadze. Jednak na znak protestu przeciwko stylowi sprawowania rządów przez Saakaszwilego ustąpiła ona z zajmowanego stanowiska już 7 czerwca 2008 r. Nowym Przewodniczącym Parlamentu został w tym dniu Dawid Bakradze. Burdżanadze zaś w listopadzie 2008 r. stanęła na czele utworzonego przez siebie opozycyjnego Ruchu Demokratycznego – Zjednoczona Gruzja (Wojtasiewicz, 2013).

W ostatnich wyborach parlamentarnych omawianego okresu, które odbyły się 1 października 2012 r. frekwencja wyniosła 60,8% uprawnionych do głosowania. Pomimo, że w sondażach przedwyborczych faworytem był ZRN zwycięstwo odniósł opozycyjny blok wyborczy Gruzińskie Marzenie (dalej: GM) z jego liderem Bidziną Iwaniszwilim, uzyskując 55,8% głosów. Rządzący ZRN uzyskał 40,14%. W opinii obserwatorów międzynarodowych i Parlamentu Europejskiego wybory były wolne i demokratyczne. W 150-osobowym Parlamencie nowej kadencji, GM obejmujące 6 partii: Gruzińskie Marzenie – Demokratyczną Gruzję, Partię Republikańską, Naszą Gruzję – Wolnych Demokratów, Partię Konserwatywną, Forum Narodowe oraz Przemysł Zbawi Gruzję uzyskało aż 85 mandatów. Przewodniczącym Parlamentu został jeden z liderów zwycięskiego bloku – Dawid Usupaszwili – szef Partii Republikańskiej (Filipiak, 2012; Strachota, 2012; Rocznik, 2013, s. 140; Staszczuk, 2012).

W maju 2012 r. przeniesiono siedzibę parlamentu z Tbilisi do Kutaisi, gdzie w latach 2010–2012 wzniesiono w tym celu okazałe gmachy w kształcie zbliżonym do kopuły. Zmianę miejsca motywowano głównie względami ekonomicznymi, tzn. dążeniem do przyspieszenia rozwoju drugiego co do wielkości ośrodka miejskiego w Gruzji (*The Constitution*, 1995)⁵.

⁵ Etapem przejściowym przed przeniesieniem siedziby Parlamentu do Kutaisi było umieszczenie zapisu w art. 48¹ Konstytucji Gruzji z 24 sierpnia 1995 r. na mocy jej nowelizacji z dnia 24 września 2009 r., że siedzibami Parlamentu będą Tbilisi

Należy zwrócić uwagę na częste zmiany liczebności członków Parlamentu Gruzji, związane z kolei z dość licznymi zmianami ordynacji wyborczej w omawianym okresie. W latach 1990–1992 parlament liczył 250 członków, w latach 1992–1995 – 150, w latach 1995–2004 – 225, zaś w latach 2004–2008 – 235 członków. Od 2008 roku liczba deputowanych ponownie wynosi 150.

Pozycja ustrojowa

Pozycję ustrojową Parlamentu Gruzji określić można przede wszystkim w drodze analizy podstawowych zasad ustrojowych, zapisanych w Konstytucji tego państwa z 24 sierpnia 1995 r. oraz zawartych w niej regulacji, dotyczących struktury i zakresu kompetencji naczelnych organów państwowych. Należy zwrócić także uwagę na określenie suwerena i systemu rządów w państwie.

Konstytucja Gruzji w art. 5 ust. 1 stanowi, że „źródłem władzy państwowej w Gruzji jest naród”. Władza ta w systemie konstytucyjnym Gruzji jest sprawowana przez naród „poprzez referendum, inne formy demokracji bezpośredniej oraz przez swoich przedstawicieli”. Jednocześnie Konstytucja przestrzega przed bezprawnym przejęciem władzy w państwie (*The Constitution*, 1995, art. 5 ust. 2).

Instytucjami demokracji bezpośredniej w Gruzji są: referendum ogólnokrajowe oraz ludowa inicjatywa ustawodawcza. Referendum ogólnokrajowe jest przeprowadzane w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, za wyjątkiem takich kwestii jak: przyjęcie lub uchylenie ustawy, amnestii lub ułaskawienia, ratyfikacji lub wypowiedzenia umów i porozumień międzynarodowych oraz naruszenia konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela – art. 74 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z art. 74 ust. 1 Konstytucji referendum zarządza Prezydent na wniosek Parlamentu, nie mniej niż 200 tys. osób lub z własnej inicjatywy w terminie 30 dni od złożenia wniosku. W referendum mogą brać udział obywatele Gruzji, którzy ukończyli 18 rok życia i posiadają zdolność do czynności prawnych – art. 28 ust. 1–2 Konstytucji. Wynik referendum jest wiążący jeżeli brała w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania. Waż-

i Kutaisi, przy czym sesje plenarne miały się odbywać wyłącznie w Kutaisi. Zob. *The Constitution of Georgia adopted on 24 August 1995*, http://www.constcourt.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=19, 16.01.2013.

ność referendum ogólnokrajowego stwierdza Sąd Konstytucyjny Gruzji (*Organic Law*, 2012, art. 183 ust. 1–6).

Wyrazem ludowej inicjatywy ustawodawczej w Gruzji jest na gruncie Konstytucji tego kraju inicjatywa ustawodawcza i inicjatywa konstytucyjna, przysługująca określonej liczbowo grupie wyborców. W myśl art. 67 Konstytucji jednym z podmiotów posiadających inicjatywę ustawodawczą jest grupa co najmniej 30 tys. obywateli, posiadających prawa wyborcze. W przypadku inicjatywy konstytucyjnej musi to być grupa co najmniej 200 tys. obywateli posiadających prawa wyborcze.

W systemie konstytucyjnym Gruzji najwyższa władza sprawowana przez naród ma przede wszystkim formę demokracji przedstawicielskiej, czyli jest realizowana za pośrednictwem deputowanych, powoływanych do parlamentu w drodze wyborów powszechnych. Wyborcy decydując o składzie politycznym parlamentu, pośrednio również mają wpływ na skład rządu oraz jego politykę, choć decydujący wpływ posiada w tym względzie – zgodnie z regułami prezydenckiego systemu rządów – głowa państwa.

Konstytucja Gruzji reguluje wzajemne relacje między naczelnymi organami państwa na zasadzie podziału władzy, co zostało wyrażone w art. 5 ust. 4. Wprawdzie ustrojodawca w tym przepisie, ani w innych przepisach rozdziału I Konstytucji nie wskazał na określone organy i przypisane im piony władzy, ale taką konkretyzację znajdziemy w dalszych rozdziałach ustawy zasadniczej. Na podstawie art. 48 Konstytucji Parlament Gruzji został określony jako „najwyższy organ przedstawicielski kraju, który sprawuje władzę ustawodawczą, określa główne kierunki polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz w ramach określonych przez Konstytucję kontroluje działalność Rządu i realizuje inne zadania”. Kompetencje Parlamentu zostały ogólnie wyszczególnione przede wszystkim w art. 65 ust. 1–4 Konstytucji. Można je podzielić na: ustrojodawcze, ustawodawcze, kontrolne i kreacyjne. Ważną cechą Parlamentu Gruzji, wynikającą z zasady trójpodziału władzy jest jego niezależność od innych organów. Wyraża się ona przede wszystkim w autonomii dotyczącej ustalania swojej struktury wewnętrznej i trybu funkcjonowania. Elementem tej autonomii jest także osobny aparat pomocniczy w postaci Kancelarii Parlamentu.

Organami władzy wykonawczej są: Prezydent i Rząd. Prezydent jest głową państwa i władzy wykonawczej, najwyższym reprezentantem państwa w stosunkach międzynarodowych oraz gwarantem integralności terytorialnej kraju i stoi na straży zgodności z Konstytucją działalności organów władzy państwowej – art. 69 ust. 1–3. Prezydent jest też zwierzch-

nikiem Sił Zbrojnych Gruzji – art. 73 ust. 3 Konstytucji. Rząd złożony z premiera i ministrów sprawuje władzę wykonawczą, realizuje politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa i jest odpowiedzialny przed Prezydentem i Parlamentem – art. 78 ust. 1 Konstytucji. Władza sądownicza jest sprawowana przez Sąd Konstytucyjny i sądy powszechne, które obejmują: sądy rejonowe, okręgowe i apelacyjne, Sąd Najwyższy Abchaskiej Republiki Autonomicznej, Sąd Najwyższy Adżarskiej Republiki Autonomicznej oraz Sąd Najwyższy. Do 2004 r. organem władzy sądowniczej była także prokuratura.

Wzajemne relacje między Parlamentem a Prezydentem i Rządem w badanym okresie podlegały gruntownym zmianom, będącym efektem konfliktów wśród gruzińskich elit politycznych. Odcisnęły także na nich piętno indywidualne cechy trzech kolejnych prezydentów: Zwiada Gamsachurdii, Eduarda Szewardnadze i Micheila Saakaszwilego. W latach 1990–1991 w Gruzji przeważały tendencje do ukształtowania prezydenckiego systemu rządów. Następnie w latach 1992–1995 próbowano budować parlamentarny system rządów, by po uchwaleniu konstytucji z 1995 r. powrócić do formy prezydenckiej. Po znowelizowaniu Konstytucji na mocy ustawy organicznej nr 3272 z 6 lutego 2004 r. z kolei relacje między naczelnymi organami władzy państwowej zostały oparte na zasadach zbliżonych do modelu rządów półprezydenckich, jednak z wyeksponowaniem znaczącej pozycji ustrojowej Prezydenta (Baluk, Tarchan-Mourawi, 2007, s. 167–168). W związku z tym w przeważającej większości analiz dotyczących systemu politycznego Gruzji dominuje pogląd o utrzymaniu się nadal prezydenckiego systemu rządów w tym kraju aż do czasu wejścia w życie po październikowych wyborach prezydenckich 2013 r. ustawy organicznej nr 3710 z 15 października 2010 r., która nowelizując konstytucję wprowadziła w istocie parlamentarny system rządów. Wprawdzie po wprowadzeniu urzędu premiera, Prezydent przestał być zwierzchnikiem władzy wykonawczej, ale zachował on kompetencje kreacyjne w stosunku do Rządu, przy tym nie ponosząc odpowiedzialności politycznej i prawnej. Rząd był bowiem do czasu wejścia w życie wymienionej wyżej ustawy powoływany przez głowę państwa, ale dla swojej działalności wymagał większości parlamentarnej. Prezydentowi przysługiwało również prawo do zdymisjonowania Rządu oraz wstrzymywania bądź unieważniania aktów gabinetu niezgodnych z konstytucją. W odniesieniu do Parlamentu, Prezydent posiadał prawo weta i przede wszystkim prawo do rozwiązania samego Parlamentu (*The Constitution*, 1995, art. 68 ust. 2, art. 73 ust. 1–2, art. 80 ust. 1–5). Konstytucja Gruzji przewiduje możli-

wość rozwiązania Parlamentu przez głowę państwa w następujących przypadkach:

- 1) jeżeli skład Rządu i jego program trzykrotnie nie uzyska wotum zaufania, Prezydent rozwiązuje Parlament i zarządza przedterminowe wybory (art. 80 ust. 5);
- 2) jeżeli Parlament nie wyrazi zaufania Rządowi, Prezydent w terminie tygodnia dymisjonuje Rząd lub rozwiązuje Parlament i zarządza wybory przedterminowe (art. 81 ust. 4);
- 3) jeżeli Parlament ponownie wyrazi wotum nieufności wobec Rządu, Prezydent udziela dymisji Rządowi lub rozwiązuje Parlament i zarządza przedterminowe wybory (art. 81 ust. 1);
- 4) jeżeli Parlament nie uchwali budżetu państwa w terminie 3 miesięcy od daty przedstawienia przez rząd projektu ustawy budżetowej, Prezydent ma prawo udzielić dymisji Rządowi bądź rozwiązać Parlament i zarządzić przedterminowe wybory (art. 93 ust. 6).

Prezydent natomiast w myśl art. 51¹ Konstytucji nie może rozwiązać Parlamentu: w przypadku wszczęcia procedury jego odwołania w drodze impeachmentu, w ciągu 6 miesięcy po przeprowadzeniu wyborów parlamentarnych, w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego lub wojennego oraz w ciągu ostatnich 6 miesięcy pozostałych do końca kadencji urzędującego Prezydenta.

Ważnymi środkami oddziaływania Prezydenta wobec Parlamentu są jeszcze: możliwość zwoływania sesji nadzwyczajnych w przerwach między sesjami Parlamentu, posiadanie inicjatywy ustawodawczej, rozpisywanie referendum oraz możliwość wydawania dekretów z mocą ustawy (*The Constitution*, 1995, art. 61 ust. 2, art. 67 ust. 1, art. 73 ust. 1j, art. 74 ust. 1). Poza atrybutami konstytucyjnymi silna pozycja Prezydenta Gruzji wynika także z charyzmy głowy państwa, uwarunkowanej w tradycji i mentalności kaukaskiej. Sposób sprawowania władzy przez Saakaszwilego – przez jego oponentów politycznych określany jako niekonstytucyjny i prowadzący do zawłaszczania państwa – potwierdzał silną pozycję gruzińskiej głowy państwa (Matusiak, 2012, s. 18–20, 23).

Parlamentowi w stosunku do Prezydenta przysługuje z kolei możliwość odrzucenia weta prezydenckiego oraz uprawnienie do wszczęcia oraz zamknięcia procedury zdjecia głowy państwa z urzędu. Jeżeli Parlament nie przyjmie uwag Prezydenta wówczas do ponownego uchwalenia ustawy potrzebna jest kwalifikowana większość co najmniej 3/5 głosów ustawowej liczby członków izby – art. 68 ust. 4 Konstytucji. Prezydent może być usunięty z urzędu w związku z dokonaniem zdrady stanu,

złamaniem Konstytucji lub popełnieniem innego przestępstwa. Do wszczęcia procedury impeachmentu przez Parlament z powodu złamania przez Prezydenta Konstytucji wymagana jest opinia Sądu Konstytucyjnego, zaś w przypadku zdrady stanu i innego przestępstwa opinia Sądu Najwyższego – art. 75 ust. 2ab Konstytucji. Złożenie wniosku w tej sprawie wymaga zgody co najmniej 1/3 liczby deputowanych. Ostateczną decyzję po orzeczeniu Sądu Konstytucyjnego lub Sądu Najwyższego podejmuje Parlament większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby jego członków. Cała procedura powinna być przeprowadzona przez Parlament w terminie 30 dni, bowiem w przeciwnym razie sprawę uważa się za zamkniętą i nie można na podstawie tych samych oskarżeń do niej wracać w ciągu następującego roku. Natomiast niedopuszczalne jest podjęcie ostatecznej decyzji w sprawie nawet już wszczętej procedury impeachmentu przeciwko Prezydentowi w okresie obowiązywania stanu nadzwyczajnego lub wojennego oraz w czasie wojny (*The Constitution*, 1995, art. 63 ust. 1–5). Ponadto zakazane jest inicjowanie procedury odwołania Prezydenta w trybie impeachmentu w czasie powoływania rządu – art. 80 ust. 6 Konstytucji. W przypadku zdjęcia Prezydenta z urzędu lub niemożności sprawowania przez niego urzędu jego obowiązki przejmuje Przewodniczący Parlamentu. W razie gdyby Przewodniczący Parlamentu nie mógł pełnić obowiązków Prezydenta, a także w przypadku rozwiązania Parlamentu obowiązki głowy państwa przejmuje premier – art. 76 ust. 1 Konstytucji.

W relacjach z Rządem w badanym okresie Parlament decydował w dużej mierze o składzie, programie i kierunku polityki Rządu. Instrumentami Parlamentu w tym przedmiocie były: wotum zaufania, wotum nieufności oraz zapytania i interpelacje parlamentarzystów.

W wariantcie podstawowym powoływania Rządu, tzn. po jego dymisji lub złożeniu pełnomocnictw, Prezydent w ciągu 7 dni po konsultacjach z frakcjami parlamentarnymi zgłaszał kandydaturę nowego premiera, który w ciągu kolejnych 10 dni uzgadniał z Prezydentem kandydatury członków rządu. Następnie Prezydent w ciągu 3 dni wnioskował przed Parlamentem o udzielenie wotum zaufania, co wymagało większości głosów ustawowej liczby członków Parlamentu. Jeżeli rząd i jego program nie otrzymały wotum zaufania, to w ciągu tygodnia prezydent wnioskował o powołanie tego samego bądź innego składu rządu. W przypadku trzykrotnego odrzucenia składu rządu i jego programu, prezydent zgłaszał kandydaturę nowego premiera lub mianował szefa Rządu bez zgody Parlamentu. Premier w ciągu 5 dni za zgodą Prezydenta powoływał ministrów, zaś głowa pań-

stwa rozwiązywała Parlament i rozpisywała nowe wybory (*The Constitution*, 1995, art. 80 ust. 1–5 i art. 81 ust. 4).

Wyrażenie wotum zaufania Parlamentu wobec Rządu jest wymagane również w przypadku zmiany 1/3 składu gabinetu, ale nie mniej niż 5 jego członków. Ze stosownym wnioskiem w tym przedmiocie obligatoryjnie występuje Prezydent w terminie 7 dni – art. 81¹ ust. 1 Konstytucji.

Do głosowania w sprawie wotum zaufania dla Rządu może jeszcze dojść w przypadku, kiedy z takim wnioskiem wystąpi premier, łącząc ów wniosek z głosowaniem nad projektem ustawy budżetowej, kodeksu podatkowego lub projektem ustawy dotyczącej struktury, kompetencji i trybu działalności Rządu. Parlament wyraża wotum zaufania dla Rządu większością ustawowej liczby swoich członków. Jeżeli Rząd nie uzyska zaufania Parlamentu, Prezydent w ciągu tygodnia udziela Rządowi dymisji lub rozwiązuje Parlament i zarządza przedterminowe wybory. Głosowanie nad wyrażeniem wotum zaufania przeprowadza się w ciągu 15 dni od czasu zgłoszenia wniosku. Jeżeli w określonym terminie nie odbędzie się przedmiotowe głosowanie, oznacza to wyrażenie wotum zaufania (*The Constitution*, 1995, art. 81 ust. 4–5).

Kolejnym instrumentem oddziaływania Parlamentu wobec Rządu jest wotum nieufności. Na gruncie Konstytucji Gruzji występują dwa rodzaje wotum nieufności: warunkowe oraz bezwarunkowe. W przypadku warunkowego wotum nieufności ze stosownym wnioskiem może wystąpić nie mniej niż 1/3 ogółu członków Parlamentu. Do ważności uchwały wymagana jest większość absolutna. Po jej przyjęciu Prezydent może podzielić stanowisko Parlamentu, dymisjonując Rząd lub odmówić zaakceptowania decyzji legislatury. Jeżeli jednak Parlament nie wcześniej niż po 90 dniach i nie później niż po 100 dniach ponownie wyrazi wotum nieufności wobec Rządu, to Prezydent dymisjonuje Rząd, albo rozwiązuje Parlament i zarządza przedterminowe wybory (*The Constitution*, 1995, art. 81 ust. 1).

Parlament dysponuje również prawem uchwalania bezwarunkowego wotum nieufności. Najpierw w tej sprawie Parlament podejmuje uchwałę większością głosów ustawowej liczby swoich członków, a następnie nie wcześniej niż po 15 dniach i nie później niż po 20 dniach głosuje nad przedmiotowym wnioskiem. Do ważności uchwały wymagana jest większość kwalifikowana 3/5 głosów ogółu członków Parlamentu. W przypadku przegłosowania wniosku Prezydent obligatoryjnie dymisjonuje Rząd i nie może już zgłosić tego samego kandydata na premiera. Jeżeli zaś Parlament nie uchwali bezwzględnego wotum nieufności, to w ciągu

6 miesięcy nie może wracać do tej sprawy (*The Constitution*, 1995, art. 81 ust. 2–3).

Istotną formą oddziaływania Parlamentu na Rząd są interpelacje i zapytania parlamentarzystów. Prawo do wystąpienia z interpelacją do Rządu bądź poszczególnych jego członków posiada grupa co najmniej 10 parlamentarzystów oraz frakcja parlamentarna – art. 59 ust. 2 Konstytucji. Interpelowani są zobowiązani do udzielenia odpowiedzi na posiedzeniu Parlamentu, a ich odpowiedź może stanowić przedmiot debaty. Członek Parlamentu może również zwracać się z zapytaniami do Rządu i poszczególnych jego członków – art. 59 ust. 1 Konstytucji.

Należy wskazać, że omówiona wyżej konstytucyjna pozycja ustrojowa Parlamentu Gruzji uległa zasadniczej zmianie po wejściu w życie ustawy organicznej nr 3710 z dnia 15 października 2010 r. Nowe regulacje dały bowiem legislaturze decydujący wpływ na powoływanie Rządu. Kandydat na premiera jest wskazywany przez ugrupowanie, które wygrało wybory, a premier nie musi już kompletować składu gabinetu w uzgodnieniu z Prezydentem (Matusiak, 2010, s. 6–7; Kościński, Serwetnik, 2012).

Kadencja i sposób funkcjonowania

Podstawy prawne, dotyczące funkcjonowania Parlamentu Gruzji zostały uregulowane w rozdziale III Konstytucji (art. 48–68), a także w ustawie organicznej z 17 lutego 2004 r. *Regulamin Parlamentu Gruzji* oraz ustawie organicznej z 27 grudnia 2011 r. *Kodeks wyborczy Gruzji*.

Parlament *Gruzji* jest organem jednoizbowym⁶. W jego skład wchodzi 150 członków wybieranych na 4-letnią kadencję w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Czynne prawo wyborcze posiadają obywatele Gruzji, którzy w dniu głosowania mają ukończone 18 lat (*Organic Law*, 1993, art. 1–3, 10–12)⁷. W wyborach nie

⁶ W Konstytucji Gruzji znajduje się zapowiedź utworzenia w przyszłości Parlamentu dwuizbowego, złożonego z Senatu i Rady Republiki, co zostało wyrażone w formule art. 4 ust. 1: „Po stworzeniu na całym obszarze Gruzji odpowiednich warunków i utworzeniu organów samorządu terytorialnego, Parlament Gruzji będzie się składał z dwóch izb – Rady Republiki i Senatu”.

⁷ Obywatelstwo Gruzji w myśl ustawy organicznej z 25 marca 1993 r. *O obywatelstwie Gruzji* nabywa się przez urodzenie oraz naturalizację. Ta ostatnia dotyczy osób zamieszkałych na terytorium Gruzji przez okres co najmniej 5 lat, które wy-

mogą zaś brać udziału osoby ubezwłasnowolnione i odbywające karę więzienia – art. 28 ust. 1–2 Konstytucji. Natomiast bierne prawo wyborcze do Parlamentu przysługuje obywatelom gruzińskim, którzy najpóźniej w dniu wyborów osiągnęli wiek 25 lat, przebywają w kraju od co najmniej 10 lat, władają językiem gruzińskim i posiadają prawo wybierania. Biernego prawa wyborczego nie mają obywatele Gruzji, którzy przez 2 ostatnie lata przebywali poza granicami państwa i nie byli zarejestrowani w gruzińskich placówkach dyplomatycznych w żadnym kraju na świecie oraz narkomani i osoby używające narkotyków (*Organic Law*, 2011, art. 3a, art. 12 ust. 4 i art. 111 ust. 1–3).

Wybory parlamentarne przeprowadza się w październiku tego roku, w którym upływa kadencja urzędującego Parlamentu. Datę wyborów wyznacza Prezydent nie później niż na 60 dni przed dniem wyborów, ale i nie później niż na 15 dni przed końcem kadencji ustępującego Parlamentu. W przypadku wyborów przedterminowych, Prezydent wyznacza ich datę nie wcześniej niż 45 dni i nie później niż 60 dni po wejściu w życie aktu, na podstawie którego rozwiązano Parlament. Wyborów nie przeprowadza się w ogóle, jeżeli na całym terytorium państwa wprowadzono stan wojenny lub wyjątkowy. Jeżeli stan wojenny wprowadzono tylko na części terytorium państwa, decyzję o przeprowadzeniu wyborów na pozostałej części państwa podejmuje Parlament (*The Constitution*, 1995, art. 46 ust. 2, art. 50 ust. 2–3; *Organic Law*, 2011, art. 128).

Wybory przeprowadza się w systemie mieszanym, bowiem 77 deputowanych wybieranych jest w wyborach proporcjonalnych, zaś 73 w wyborach większościowych (*Organic Law*, 2011, art. 109). W wyborach przeprowadzanych według systemu proporcjonalnego Konstytucja wprowadziła 5% próg zaporowy, uniemożliwiający ugrupowaniom politycznym i blokom wyborczym uczestnictwo w podziale mandatów w przypadku nieuzyskania przez nie w skali kraju wymaganego minimum – art. 50 ust. 2.

Prawo do udziału w wyborach przeprowadzanych w systemie proporcjonalnym przysługuje zarejestrowanym ugrupowaniom politycznym i blokom wyborczym, które uzyskały nie mniej niż 25 tys. podpisów wyborców, ale przynajmniej 0,75% wszystkich wyborców uprawnionych

stały ze stosownym wnioskiem do Państwowego Rejestru Obywateli. Nie można jednocześnie łączyć obywatelstwa Gruzji z obywatelstwem innego państwa z wyjątkiem przypadków, gdy obywatel innego państwa zasłużył się dla Gruzji albo nadanie obywatelstwa gruzińskiego uzasadnia interes państwa.

do głosowania (*Organic Law*, 2011, art. 113 ust. 9; Nichol, 2012; Voropay, 2012)⁸. Zwolnienie z obowiązku zdobycia poparcia wyrażonego podpisami są te podmioty, które w dniu wyborów mają przynajmniej jednego przedstawiciela w Parlamencie – art. 50 ust. 1 Konstytucji. Jeżeli w pierwszej turze głosowania żadne z ugrupowań politycznych i bloków wyborczych nie przekroczy 5% progu wyborczego, to w terminie dwóch tygodni po pierwszej turze odbywa się druga tura głosowania. Uczestniczą w niej tylko te podmioty, które w pierwszej turze otrzymały nie mniej niż 2% głosów poparcia (*The Constitution*, art. 126 ust. 1 i art. 127 ust. 4).

Z kolei w systemie większościowym w wyborach mogą uczestniczyć kandydaci, którzy zdobędą nie mniej niż 1% podpisów wyborców w danym okręgu wyborczym. Z tego obowiązku zwolnieni są tylko kandydaci, którzy w ostatnich wyborach uzyskali mandat członka Parlamentu (*Organic Law*, 2011, art. 116 ust. 9). W pierwszej turze głosowania mandat uzyskują kandydaci, którzy zdobyli największą liczbę głosów, ale nie mniejszą niż 30% (*Organic Law*, 2011, art. 125 ust. 3). Jeżeli żaden z kandydatów nie otrzyma wymaganego poparcia, to nie później niż 14 dni po pierwszej turze odbywa się druga tura głosowania. Uczestniczą w niej dwaj kandydaci, którzy w pierwszym głosowaniu uzyskali największą liczbę głosów. Zwycięża kandydat, który uzyskał więcej głosów. W przypadku równej liczby głosów – decyduje poparcie z pierwszej tury głosowania (*Organic Law*, 2011, art. 126 ust. 1–2).

Kadencja Parlamentu rozpoczyna się w dniu jego pierwszego posiedzenia, które wyznacza Prezydent, ale nie później niż 20 dnia po zakoń-

⁸ Konstytucja po jej nowelizacji z dnia 12 marca 2008 r. określiła procentowo próg podpisów wyborców, potrzebnych ugrupowaniom politycznym i blokom wyborczym do udziału w wyborach parlamentarnych, przeprowadzanych według systemu proporcjonalnego. Wyniósł on 1%. Znowelizowany Kodeks Wyborczy Gruzji z 27 grudnia 2011 r. w art. 113 ust. 9 zawiera już precyzyjniejsze regulacje w tym przedmiocie, określając minimalną liczbę podpisów wyborców na 25 tys., choć i on podaje dalej w tym przepisie, że ma to być nie więcej niż 0,75% uprawnionych do głosowania. Niewątpliwie o wiele precyzyjniejsze były wcześniejsze przepisy. Poprzednio wymagane było uzyskanie nie mniej niż 50 tys. podpisów (art. 50 ust. 1 Konstytucji przed jej nowelizacją). W związku ze zmianami demograficznymi zachodzącymi w Gruzji, liczebne określenie 0,75% wszystkich wyborców uprawnionych do głosowania w oczywisty sposób podlega ciągłym zmianom. Obecnie jest to około 27 100 wyborców. Według Centralnej Komisji Wyborczej Gruzji bowiem w wyborach parlamentarnych, które odbyły się w tym kraju w dniu 1 października 2012 r. na listach wyborczych znalazło się 3 613 851 obywateli uprawnionych do głosowania.

czeniu wyborów. Parlament może rozpocząć działalność w przypadku uzyskania mandatów przez nie mniej niż 2/3 jego członków – art. 50 Konstytucji. Zgodnie z art. 61 ust. 1 Parlament Gruzji obraduje w trybie sesyjnym. Sesje zwyczajne są zwoływane 2 razy w roku. Sesja jesienna rozpoczyna się w pierwszy wtorek września i trwa do trzeciego piątku grudnia. Natomiast sesja wiosenna jest otwierana w pierwszy wtorek lutego, a kończy się w ostatni piątek czerwca. Konstytucja w art. 61 ust. 2 dopuszcza możliwość zwoływania sesji nadzwyczajnych, co może uczynić Prezydent na wniosek Przewodniczącego Parlamentu, nie mniej niż 1/4 parlamentarzystów, bądź z własnej inicjatywy. W przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego Parlament zbiera się z mocy prawa w ciągu 48 godzin od jego wprowadzenia, a jego obrady trwają do momentu zniesienia stanu wyjątkowego lub wojennego – art. 61 ust. 4 Konstytucji.

Obrady Parlamentu są jawne, jednak Konstytucja dopuszcza ich utajnienie w całości lub części, co wymaga podjęcia stosownej uchwały większością głosów obecnych na posiedzeniu członków Parlamentu – art. 60 ust. 1 Konstytucji.

Status prawny członka Parlamentu

Członkowie Parlamentu Gruzji zgodnie z art. 52 ust. 1 Konstytucji są przedstawicielami całego narodu, a ich mandat ma charakter mandatu wolnego. Wyborcy nie mogą odwołać deputowanego. Wygaśnięcie mandatu członka Parlamentu przed upływem kadencji może nastąpić wskutek: zrzeczenia się mandatu poprzez złożenie stosownego oświadczenia, prawomocnego skazującego wyroku sądowego, uznania go przez sąd za niezdolnego do czynności prawnych, zaginionego lub zmarłego, objęcia stanowiska lub prowadzenia działalności, której nie można łączyć z mandatem parlamentarzysty, utraty obywatelstwa Gruzji, nieuzasadnionego braku uczestnictwa w pracach Parlamentu przez okres ponad 4 miesiące oraz śmierci – art. 52 ust. 2 Konstytucji. Pozbawienie mandatu członka Parlamentu odbywa się w drodze uchwały podejmowanej większością głosów pełnego składu członków tego organu.

Członkom Parlamentu przysługuje immunitet materialny i formalny. Immunitet materialny oznacza zwolnienie parlamentarzysty z odpowiedzialności karnej za jego przekonania i wystąpienia w Parlamencie i poza nim podczas pełnienia swoich obowiązków. Natomiast immunitet formalny obejmuje zakaz zatrzymania lub aresztowania, zakaz przeszukania samo-

chodu, miejsca pracy oraz rewizji osobistej. Wyjątek stanowi zatrzymanie na miejscu przestępstwa, ale i w takim wypadku jeżeli Parlament nie wyrazi zgody na zatrzymanie członka Parlamentu w areszcie, podlega on natychmiastowemu zwolnieniu – art. 52 ust. 2 Konstytucji.

Mandatu członka Parlamentu nie można łączyć z zajmowaniem jakichkolwiek stanowisk na posadach państwowych ani prowadzeniem działalności gospodarczej (zasada incompatibilitas) – art. 53 ust. 1 Konstytucji.

Organizacja wewnętrzna

Organami Parlamentu Gruzji są: Przewodniczący Parlamentu, wiceprzewodniczący, Biuro Parlamentu, komitety i komisje parlamentarne.

Przewodniczący i wiceprzewodniczący są wybierani przez Parlament spośród jego członków w trybie określonym w regulaminie i w głosowaniu tajnym. Ich wybór dokonywany jest na pierwszej sesji i na okres kadencji Parlamentu. Przewodniczący kieruje pracami Parlamentu i reprezentuje go na zewnątrz, zapewnia nieskrępowane wyrażanie poglądów, podpisuje akty przyjęte przez Parlament oraz wykonuje inne zadania przewidziane w *Regulaminie Parlamentu*. Wiceprzewodniczący na polecenie Przewodniczącego Parlamentu wypełniają jego funkcje w przypadku jego nieobecności lub usunięcia go z urzędu – art. 55 ust. 1–3 Konstytucji.

Komitety są tworzone w celu realizacji zadań stojących przed Parlamentem, przede wszystkim przygotowania zagadnień ustawodawczych, wsparcia wykonania uchwał oraz kontroli nad działalnością Rządu i innych organów – art. 56 ust. 1 Konstytucji. W skład komitetu wchodzi: przewodniczący, trzech zastępców (w tym pierwszy zastępca) oraz 7–11 członków. Liczbę stałych komitetów i komisji określają przepisy *Regulaminu Parlamentu*. W Parlamencie wybranym w 2012 r. utworzono 15 stałych komitetów: Komitet Rolnictwa, Komitet Praw Człowieka i Integracji Obywatelskiej, Komitet Edukacji, Nauki i Kultury, Komitet Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych, Komitet Gospodarki i Ekonomii, Komitet Integracji Europejskiej, Komitet Obrony i Bezpieczeństwa, Komitet Prawa, Komitet Polityki Regionalnej i Samorządu Terytorialnego, Komitet Spraw Zagranicznych, Komitet Regulaminu i Procedury, Komitet Budżetu i Finansów, Komitet Zdrowia i Zabezpieczenia Społecznego, Komitet Sportu i Młodzieży oraz Komitet do Spraw Diaspory i Kaukazu (Parliament, 2014).

Komisje funkcjonujące w Parlamencie Gruzji dzielą się na stałe, nadzwyczajne i śledcze. Są one tworzone w przypadkach przewidzianych przez konstytucję i *Regulamin Parlamentu* oraz na wniosek nie mniej niż 1/4 ustawowej liczby członków Parlamentu – art. 56 ust. 2 Konstytucji.

Do organów Parlamentu należy również Biuro Parlamentu. W jego skład wchodzi: Przewodniczący Parlamentu, wiceprzewodniczący, przewodniczący komitetów i komisji stałych oraz frakcji parlamentarnych. Do Kompetencji Biura Parlamentu należą sprawy organizacyjne związane z funkcjonowaniem Parlamentu – art. 57 ust. 1–2 Konstytucji.

Członkowie Parlamentu w liczbie co najmniej 6 osób i należący do jednej partii politycznej mogą tworzyć frakcje parlamentarne. Frakcje posiadają prawo inicjatywy ustawodawczej, prawo interpelacji do organów podlegających kontroli Parlamentu, w tym do Rządu i poszczególnych jego członków oraz prawo wyrażania opinii na temat kandydata na stanowisko premiera (*The Constitution*, art. 58 ust. 1–2, art. 59 ust. 2, art. 67 ust. 1 i art. 80 ust. 2).

Kompetencje Parlamentu Gruzji

Kompetencje Parlamentu Gruzji można podzielić na: ustrojodawcze, ustawodawcze, kontrolne i kreacyjne. Funkcja ustrojodawcza Parlamentu Gruzji jest związana z jego możliwością dokonywania zmian w obowiązującej Konstytucji. Stanowi o tym art. 102 ust. 1–3 Konstytucji, który pozwala parlamentowi na wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą w tym przedmiocie, przy czym wymagana większość wynosi ponad połowę ustawowej liczby członków Parlamentu. Przyjęcie zmian w Konstytucji Gruzji wymaga większości co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Parlamentu.

Funkcja ustawodawcza Parlamentu polega na regulowaniu określonych sfer życia społecznego za pomocą ustaw. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje w myśl art. 67 ust. 1 Konstytucji: Prezydentowi, Rządowi, frakcji parlamentarnej, komitetowi parlamentarnemu, najwyższemu organowi przedstawicielskiemu Abchazji i Adżarii oraz grupie wyborców nie mniejszej niż 30 tys. Prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy budżetowej oraz ustawy dotyczącej struktury i kompetencji egzekutywy posiada wyłącznie Rząd, zaś w zakresie ustawy określającej liczebność Sił Zbrojnych Gruzji – Prezydent. Na żądanie Prezydenta i Rządu złożone przez nich projekty ustaw powinny być rozpatrywane priorytetowo

– art. 67 ust. 2 Konstytucji. Rząd ma prawo do opiniowania wniesionych przez siebie do Parlamentu projektów ustaw w terminie nie wcześniejszym niż 10 dni, ale i nie późniejszym niż 14 dni od ich wniesienia. Jeżeli tego nie uczyni w ustawowym terminie, to oznacza stosunek aprobujący.

Projekt ustawy jest rozpatrywany w procedurze trzech czytań. Parlament uchwała: ustawy zwykłe – większością głosów przy obecności co najmniej 1/3 ustawowej liczby członków parlamentu, ustawy organiczne – większością bezwzględną, zaś ustawy konstytucyjne – większością kwalifikowaną 2/3 głosów. Następnie w ciągu 7 dni od przyjęcia ustawy są one przesyłane prezydentowi, który ma 10 dni na ich podpisanie i zarządzenie ogłoszenia lub zwrócenie Parlamentowi z umotywowanymi uwagami. W razie przyjęcia uwag ustawa zostaje przekazana Prezydentowi, który w terminie 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie – art. 68 ust. 1–3 Konstytucji.

Odrzucenie weta prezydenckiego w przypadku ustawy zwykłej lub ustawy organicznej wymagało większości kwalifikowanej co najmniej 3/5 głosów ustawowej liczby członków Parlamentu, zaś poprawek do Konstytucji – 2/3 ustawowej liczby członków Parlamentu, o czym stanowił art. 68 ust. 4 Konstytucji⁹. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Parlament, jeżeli Prezydent we wskazanym terminie nie podpisze ustawy i nie zarządzi jej ogłoszenia, wówczas aktu tego dokona Przewodniczący Parlamentu. Ustawy wchodzi w życie w terminie 15 dni od dnia ich opublikowania, chyba że został przewidziany inny termin – art. 68 ust. 5–6 Konstytucji. Są one ogłaszane w dzienniku urzędowym „Skartvelos Sakanonmdblo Matsne”.

Funkcja kontrolna Parlamentu wyraża się w prawie do kontrolowania poczynąń Rządu i innych organów państwowych. Jest ona realizowana poprzez wotum zaufania, wotum nieufności oraz zapytania i interpelacje deputackie, co znalazło już wyżej obszerne omówienie.

Ponadto przepisy konstytucji i ustaw przyznają Parlamentowi funkcję kreacyjną, pozwalającą na obsadę personalną określonych organów państwowych. W tym zakresie Parlament wyrażał zgodę na powołanie przez Prezydenta Rządu, ambasadorów oraz innych przedstawicieli dyplo-

⁹ Po wejściu w życie ustawy nr 3710 z 15 października 2010 r. do odrzucenia weta Prezydenta w przypadku ustaw zwykłych i ustaw organicznych wymagana jest jedynie większość głosów ogólnej liczby członków Parlamentu, natomiast w przypadku ustaw konstytucyjnych – większość kwalifikowana 3/4 ustawowej liczby członków Parlamentu.

matycznych. Samodzielnie zaś parlament powołuje: 3 członków Sądu Konstytucyjnego i Ludowego obrońcę Gruzji. Parlament na wniosek Prezydenta wybiera również prezesa i sędziów Sądu Najwyższego Gruzji, członków Rady Banku Narodowego Gruzji i na wniosek Przewodniczącego Parlamentu przewodniczącego Izby Kontroli (*The Constitution*, 1995, art. 43 ust. 1, art. 80 ust. 3–5, art. 88 ust. 2, art. 90 ust. 2, art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 2).

Zakończenie

Reasumując powyższe rozważania stwierdzić należy, iż w latach 1990–2013 liczne zmiany Konstytucji Gruzji nie miały istotnego wpływu na pozycję ustrojową jej Parlamentu i była ona właściwie typowa dla państw o prezydenckim systemie rządów. W trójdzielnej strukturze władzy Parlament Gruzji posiadał autonomię i instrumenty oddziaływania na Prezydenta w postaci impeachmentu i możliwości odrzucenia weta prezydenckiego, a w odniesieniu do Rządu istotne środki jego kontroli – wotum zaufania, wotum nieufności oraz zapytania i interpelacje parlamentaryzistów. Jednak Prezydent miał z kolei szerokie możliwości rozwiązania Parlamentu. Ponadto mógł on zwoływać sesje nadzwyczajne w przerwach między sesjami Parlamentu, posiadał inicjatywę ustawodawczą, możliwość rozpisywania referendum i wydawania dekretów z mocą ustawy, co sprawiało, że Parlament nie posiadał wyłączności ustawodawczej. Jeżeli do analizy formalno-prawnej dodamy jeszcze realia życia politycznego Gruzji, gdzie do 2012 r. obóz proprezydencki posiadał większość parlamentarną, a praktyka stylu rządzenia Micheila Saakaszwilego do końca jego drugiej kadencji potwierdzała silną pozycję gruzińskiego Prezydenta, to trzeba podkreślić, iż nie działało to na rzecz umocnienia pozycji ustrojowej Parlamentu w tym kraju.

Bibliografia

- Akt o wosstanowlieniji gosudarstwiennoj niezawisimosti Gruziji ot 9 aprielja 1991 g.*, w: *Konflikty w Abchaziji i Jużnoj Osietiji: dokumenty 1989–2006 gg.*, M. Wołchonskij, W. Zacharow, N. Siłajew.
- Baluk W., Tarchan-Mourawi G. (2007), *Gruzja*, w: *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, Wrocław.
- Baranowski B., Baranowski K. (1987), *Historia Gruzji*, Wrocław.

- Bartuzi W. (2008), *Partia rządząca wygrywa wybory*, „Tydzień na Wschodzie Ośrodka Studiów Wschodnich”, nr 18, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2008-05-28/partia-rzadzaca-wygrywa-wybory-w-gruzji>, 29.10.2012.
- Bazyłow L. (1983), *Historia Rosji*, t. 2, Warszawa.
- Constitution of Georgia adopted by the Constituent Assembly February 21, 1921*, <http://matiane.wordpress.com/2012/09/04/constitution-of-georgia-1921/>, 16.06.2013.
- The Constitution of Georgia adopted on 24 August 1995*, http://www.constcourt.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=19, 16.01.2013.
- Filipiak A. (2012), *Saakaszwili: Przegraliśmy wybory, przechodzimy do opozycji*, „Gazeta Wyborcza” z 2.10.2012.
- Furier A. (2000), *Droga Gruzji do niepodległości*, Poznań.
- Konstitucija (Osnownoj Zakon) Gruzinskoj Sowietsoj Socialisticzieskoj Riespubliki ot 13 fiewraļa 1937 goda*, http://www.rrc.ge/law/konst_1937_02_13_ru.htm, 31.05.2013.
- Konstitucija (Osnownoj Zakon) Gruzinskoj Sowietsoj Socialisticzieskoj Riespubliki ot 14 aprielja 1978 goda*, http://www.rrc.ge/law/konst_1978_04_15_ru.htm, 31.05.2013.
- Konstytucja (1977), (Ustawa Zasadnicza) Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich*, Warszawa.
- Kościński P., Serwetnik T. (2012), *Saakaszwili jak Putin?*, „Rzeczpospolita”, z 14.11.2012.
- Kozłowski K. (2011), *Iluzje rewolucji: rewolucja róż, rewolucja pomarańczowa, rewolucja tulipanów*, Warszawa.
- Materski W. (1994), *Georgia rediviva. Republika Gruzńska w stosunkach międzynarodowych 1918–1921*, Warszawa.
- Materski W. (2000), *Gruzja*, Warszawa.
- Matusiak M. (2010), *Reforma konstytucyjna w Gruzji: zmieniać, aby zachować?*, „Tydzień na Wschodzie Ośrodka Studiów Wschodnich”, nr 35.
- Matusiak M. (2012), *Gruzjińskie wybory. Między silnym państwem a demokracją*, „Punkt Widzenia Ośrodka Studiów Wschodnich”, nr 29.
- Nichol J. (2012), *Georgia's October 2012 Legislative Election: Outcome and Implications*, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R42777.pdf>, 21.11.2012.
- Organic Law of Georgia On Citizenship of Georgia on 25 March 1993 (as amended in 2001)*, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b4e418.html>, 2.07.2013.
- Organic Law of Georgia. Election Code of Georgia*, [http://transparency.ge/sites/default/files/Election Code of Georgia from Dec 27 2011 \[Authentication number 00281-12 from March, 2012\]](http://transparency.ge/sites/default/files/Election%20Code%20of%20Georgia%20from%20Dec%2027%202011%20%5BAuthentication%20number%2000281-12%20from%20March%202012%5D.pdf), pdf, 24.11.2012.
- Parliament of Georgia, *Committees*, <http://www.parliament.ge/en/saparlamento-saqmianoba/komitetebi>, 28.10.2014.

- Postanowienije Wierchownogo Sowjeta Gruzinskoj SSR nr 3 ot 9 marta 1990 g. O garrantijach zaszczity gosudarstwiennogo suwierienitieta Gruziji*, w: *Konflikty w Abchaziji i Jużnoj Osietiji: dokumenty 1989–2006 gg.*, M. Wołchonskij, W. Zacharow, N. Siłajew.
- Rocznik Strategiczny 1999/2000*, Warszawa 2000.
- Rocznik Strategiczny 2000/2001*, Warszawa 2001.
- Rocznik Strategiczny 2003/2004*, Warszawa 2004.
- Rocznik Strategiczny 2007/2008*, Warszawa 2008.
- Rocznik Strategiczny 2012/2013*, Warszawa 2013.
- Stalin J. (1945), *Konstytucja (Ustawa Zasadnicza) Związku Socjalistycznych Republik Rad*, Moskwa.
- Staszczuk A. (2012), *Parlament Europejski wobec wyborów parlamentarnych w Gruzji*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, nr 107, http://www.iz.poznan.pl/news/553_107%20pl.pdf, 29.06.2013.
- Strachota K. (2012), *Opozycja wygrywa wybory w Gruzji*, „Tydzień na Wschodzie Ośrodka Studiów Wschodnich”, nr 32, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2012-10-03/opozycja-wygrywa-wybory-w-gruzji>, 29.10.2012.
- Szczaniecki M. (2001), *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa.
- Szymczak T. (1978), *Ustrój polityczny Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (1936–1976)*, Wrocław–Warszawa.
- Trzaskowski P. (2009), *Gruzińska „rewolucja róż”. Zachód i idea Zachodu a przemiany polityczne w Gruzji*, Warszawa.
- Voropay E. (2012), *Tbilisi największym okręgiem wyborczym*, <http://eastbook.eu/2012/10/country/georgia/tbilisi-największym-okręgiem-wyborczym/>, 24.11.2012.
- Wojtasiewicz W. (2013), *Nino Burdżanadze prezydentem Gruzji?*, „Nowa Europa Wschodnia”, nr 3–4, http://www.new.org.pl/2013-02-24,Nino_burdzanadze_prezydentem_gruzji.html, 30.06.2013.
- Zakon Rzespubliki Gruzija ot 14 aprielja 1991 g. Ob. uczeriednieniji w swiazi s etom izmienenij i dopolnienij w Konstituciju Rzespubliki Gruzija*, w: M. Wołchonskij, W. Zacharow, N. Siłajew, *Konflikty w Abchaziji i Jużnoj Osietiji: dokumenty 1989–2006 gg.*

The Structural Position of the Parliament of Georgia from 1990 to 2013

Summary

The paper presents an outline of Georgian parliamentarism and, subsequently, the institution of the Georgian parliament itself in the period between 1990 and 2013. The next section describes the structural position of the Parliament of Georgia by analyzing

its Constitution of 1995, as well other acts of parliament. It also mentions the systemic principles, definition of sovereign authority, competence of the governing bodies of the state, the relationships between the President and the Government, as well as the existing internal organization and the scope of legislation. In the conclusion it is stressed that the structural position of the Georgian Parliament in the given period is similar to the position of parliaments in the presidential model of government.

Key words: Georgia, political system, parliament

